

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

CA1
J720
-1994
E68



3 1761 11764703 2

EQUITY AT WORK

Excerpt from Annual Report 1993



© Minister of Supply and Services Canada 1994
Cat. No. HR1-1993/1
ISBN 0-662-60314-1

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

To some observers the link between human rights and employment equity seems a tenuous one. In reality, it is quite clear. The stated purpose of the Canadian Human Rights Act is to ensure that everyone in this country shall "have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have". And nowhere can equality be more important than in the down-to-earth matter of a job. The fact is that, for a very long time, some people have been more equal than others, and the purpose of employment equity programs is to set that right. Not by rigid quotas, but by trying to achieve a better match between the availability of various groups and their actual access to the workforce. Thus, the purpose of employment equity legislation is to provide Canadians, and human rights bodies, with the basic tools for uncovering and correcting anomalies in job opportunities.

Since 1986, the Employment Equity Act has enabled this Commission to monitor, albeit on a very broad scale, how well employers under federal jurisdiction are doing in providing equal job opportunities to all Canadians. In 1987, the first full report on the composition of federal and federally-regulated workforces noted that, in general, women, aboriginal peoples, visible minorities and people with disabilities were not equitably distributed among the jobs reported. At that time, none of those groups was represented in the federally-regulated workforce at a rate that matched the 1986 Statistics Canada estimates of their availability in the external workforce. In the last six years, the Commission has been taking whatever steps it can, within the limits of its mandate, to work with employers to identify and remove the sources of these discrepancies and to remedy their effects through employment equity plans.

It would be gratifying to be able to report that the first six years have transformed the situation for Canadian workers. However, an analysis of the 1992 reports reveals that progress in many areas has been slow or, for two of the four groups designated by the Act, only marginal. Poor growth in the economy and a consequent loss of job opportunities, especially in those industrial sectors under federal jurisdiction, has no doubt contributed to this state of affairs, but it is not the only factor. Weaknesses in the Employment Equity Act and the absence of any clear government action to correct them have also taken their toll.

LEGISLATIVE AMENDMENTS

Nineteen ninety-three was a year in which many people expected that the Employment Equity Act would be amended. In May 1992 the Parliamentary Committee set up to review the Act had recommended

several broad changes to ensure more consistent and active compliance. By the end of 1992, however, the Government had not produced a formal response. Nor was one tabled before the Federal Election of October 1993. As a result, two years after the Parliamentary Committee first began its meetings, the process whereby inequities in employment may reasonably be determined by analyzing job data and investigating related practices has still not been fully defined. At this time, neither this Commission nor any other independent agency has been given the power to investigate and require production of the kinds of information necessary to assess these shortcomings. Without a clear authority to ensure the even-handed enforcement of the Employment Equity Act, it seems more than likely that progress will continue to lag behind public needs and that time-consuming legal challenges will further delay effective action.

The Commission stands by its original recommendations to the Parliamentary Committee. The essence of those recommendations was as follows:

- federal departments should be included under the Employment Equity Act so that private and public employers will be treated on the same basis;
- consistent definitions and standardized measurement tools should be used by employers when collecting data on the composition of their workforces; and
- an independent body should be given a clear mandate to audit employers' data and to have access to their analyses and plans.

The new Government stated, in the policy document published at the outset of the election campaign, that it would amend the Employment Equity Act to include the public service and federal agencies and would give this Commission the legislative authority to initiate investigations of employment equity issues. We look forward to prompt government action in this sense.

While changes to the Act were not forthcoming in 1993, there was at least one development that is worth reporting. In June the Government amended the Public Service Employment Act and the Financial Administration Act to make implementation of employment equity mandatory in the Public Service, and this will no doubt make it easier to pursue that objective. Nevertheless, we continue to believe that it is not appropriate to establish two different systems, one for the private sector and another for the public. Both should be required to meet, and should be seen to be meeting, the same criteria; and both should be subject to monitoring by an *independent* agency authorized to evaluate compliance with the law. Otherwise, the Treasury Board,

which is itself the principal employer for the Federal Government, could be perceived as monitoring its own performance, which no objective observer can accept as compatible with rigorous implementation of the Act.

SIX YEAR FIGURES

The release this year of the results of the 1991 Census and of the follow-up Health and Activity Limitation Survey (HALS) provided a new perspective on the progress of employment equity in the federal domain. The Census figures showed substantial increases since 1986 in the availability estimates for all four employment equity groups.

- The overall availability of women rose from 44 percent in 1986 to 45.9 percent in 1991;
- visible minorities also increased as a proportion of the Canadian workforce, from 6.3 percent at the previous Census to 9.1 percent in 1991;
- there was also a sizeable increase, from 5.4 percent to 6.5 percent, in the number of people in the workforce who report a disability that in their view limits their employment opportunities; and
- the availability of aboriginal people also grew considerably over the five-year period from 2.1 percent to 3 percent.

Two factors seem to be at work here. On the one hand, there are some real and important changes in the make-up of Canada's workforce. At the same time, we appear to have an increased and more refined level of reporting and analysis on the proportions of Canadians in various categories who are available for work. At all events, one of the most immediate effects of the 1991 availability data will be to sharpen our awareness of the continuing under-representation of our society's more vulnerable groups.

Meanwhile, six years of employers' reports have now been submitted under the Federal Act, reports that enable us to track the statistical progress of employment equity within a workforce of roughly 605,000 jobs. Similar reports presented to Treasury Board by federal departments and agencies have provided data on another 235,000 jobs over the same period. The federally-regulated workforce accounts for almost ten percent of the Canadian job market, a large enough segment to give a reliable picture of the employment situation of the groups designated under the Act. The good news is that all four have made some gains in overall representation since 1987. The bad news is that many of the basic gaps remain, and not all the groups have made the same degree of progress.

Women

The representation of women in the workforce covered by the Act increased from 41.1 percent in 1987 to 44.7 percent in 1992, a level slightly below the workforce availability figure of 45.9 percent. In all sectors except communications the representation of women increased between 1991 and 1992. Women made up only 26.6 percent of the workforce of the "other" sector and an even lower 20.0 percent in transportation. At the other extreme, female representation was very high in banking (76.3 percent), largely due to women's predominance in the clerical ranks. It did, however, also include a substantial proportion of professional and middle management positions, where women generally exceeded the availability criteria. In the communications sector, women reached 41.2 percent in 1991 and their representation has declined slightly since that time.

Changes in the division of labour between the sexes also continue to manifest themselves. In 1987, seventy percent of all female employees were working in clerical jobs. Six years later, that proportion had dropped to around sixty-five percent. Another step in the right direction has been the increase in women's share of middle management positions, from 33.2 percent in 1987 to 41.8 percent in 1992. The representation of women in senior management nearly doubled between 1987 and 1992, from 4.8 percent to 9.3 percent, but there is still a long way to go to meet the current availability estimate of twenty-five percent. Employers must look more critically at the hiring and promotion of women into their senior ranks if they are to be fairly represented at the top of the ladder by the turn of the century. In the professional ranks there were also some modest improvements. Slight gains were recorded for women in blue collar jobs, but their representation remained below the six percent mark.

Women's occupational gains were also reflected in general improvements in their relative income. Nevertheless, the fact that many women continue to be employed in lower paying jobs means that there is still a significant wage gap. In 1992, in the full-time workforce covered by the Act, women were receiving seventy-four percent of the estimated salary of men. This is somewhat higher than the figure for women in the overall Canadian workforce, who earn seventy-two percent of men's wages. The ratio varied substantially, however, from one sector to another, from a high of 81.2 percent in the communications sector to a low of 58.9 percent in banking. Given that about half of all women covered by the Act work in banking, it is a truism to observe that the wage gap is hardly on the point of disappearing.

Within federal departments and agencies, women's overall representation increased from 42.4 percent in 1987 to 46.5 percent in

1992. It exceeded the 1986 Census availability rate for women in 1990, 1991 and 1992, and now meets the 1991 Census estimate for availability. While gains were made in all occupations, the most significant were in the Management group, where female representation rose from 10.6 percent in 1987 to 17.1 percent in 1992, and in the Administrative and Foreign Service category, where their share went from 37.3 percent to 46.8 percent over the same period. In the Operational and Scientific and Professional categories, however, women's representation moved much less significantly between 1987 and 1992, increasing from 12.9 percent to 14.0 percent and from 24.5 percent to 28.5 percent respectively.

Aboriginal Peoples

Even though the total number of aboriginal people employed in the workforce covered by the Employment Equity Act rose by fifty-seven percent over six years, this still left them with an overall share of that workforce of only 1.0 percent in 1992. Compared with a national workforce in which 2.1 percent of all workers in the 1986 Census and 3.0 percent in the 1991 Census were aboriginal people, their representation is clearly far too low. At the same time, there was at least some improvement in each of the sectors measured under the Act, and their share of new hires more than tripled from a paltry 0.5 percent in 1987 to 1.8 percent. Some gains were also made over six years in the middle management, professional and technical categories, but aboriginal Canadians were still more likely than their non-native counterparts to be found in lower-skilled jobs. Aboriginal men received eighty-seven percent of the estimated average salary for all men, but aboriginal women were considerably worse off. Although they had similar occupations to those for all women in the workforce under the Act, their salaries were the lowest of all women and they received only sixty-six percent of the average salary of all men.

Aboriginal representation in federal departments and agencies showed no improvement in 1992, remaining at 2.0 percent. Over the last six years the overall aboriginal share of Public Service jobs has risen very slowly. The levels in specific occupations have either increased slightly since 1987 or, in the case of the Scientific and Professional category, gone down. It must also be reiterated that the high representation of aboriginal peoples in the Department of Indian Affairs and Northern Development (18.6 percent in 1992) consistently inflates the overall figure for the Federal Government as a whole.

Visible Minorities

The new availability figure of 9.1 percent for members of visible minorities is markedly higher than the 1986 rate of 6.3 percent. Representation in the Employment Equity Act workforce has also

grown from 5.0 percent in 1987 to 7.9 percent in 1992. However, this global percentage masks the fact that banking was the only industrial sector in which their representation was higher than availability; in the communications, transportation and "other" sectors it was 6.7 percent, 4.2 percent and 5.5 percent respectively.

That said, there is no doubt that the general employment share of visible minorities improved substantially in all four sectors over the six-year period. Their high representation in the banking sector (13.2 percent) also helps to explain why they were over-concentrated in clerical positions but under-represented in blue collar jobs. Representation in senior management grew in the first five years from 2.1 percent to 2.9 percent, only to drop slightly to 2.8 percent in 1992, while middle management representation increased from 4.4 percent to 6.7 percent. From 1987 to 1992, as a net result of hirings and terminations, the workforce covered by the Employment Equity Act was reduced by some 16,000 jobs. Notwithstanding these losses, the number of visible minorities on strength increased by roughly 11,000, which may be the largest single achievement attributable, at least in part, to the Act and to a new attitude on the part of employers. In 1992, visible minority men received about ninety-four percent of the average salary of all male employees. By comparison, visible minority women were making only slightly over seventy-one percent of the overall male average, a rate marginally lower than for women as a whole.

Visible minorities' representation in federal departments and agencies in 1992 was considerably less encouraging. At 3.7 percent, it compares very poorly indeed with their 7.9 percent showing in the private sector organizations and Crown corporations that come under the Employment Equity Act. In occupational terms, visible minorities' representation is highest in the Scientific and Professional category, where they progressed from a 1987 level of 6.7 percent to 8.2 percent in 1992. In Management, their representation increased from 1.6 percent to 2.4 percent, which is well below the 1991 availability figure of approximately 6.6 percent for visible minorities for senior management positions. Some of the continuing shortfall in the Public Service may be attributable to limits on hiring, but by itself this is not a satisfactory justification. The disparity is even harder to explain given the Government's declared commitment to its own job equity policy and legislative regime.

Persons with Disabilities

On the face of it, the number of persons with disabilities in the workforce covered by the Act increased by over sixty percent between 1987 and 1992. But far from being a reliable sign of progress, much of this increase seems to have been due to higher rates of self-identification and to the use by some employers of definitions of

disability broader than those allowed under the Act. Even so, the 1992 representation of people with disabilities stood at only 2.5 percent, well below both the 1986 HALS workforce availability figure of 5.4 percent and the 1991 figure of 6.5 percent. In terms of salary, the pay of men with a disability was virtually the same as for all male workers. Women with disabilities, on the other hand, were making only seventy-one percent of the male average, compared with about seventy-four percent for women as a whole.

The overall representation of persons with disabilities in the Public Service again fell well short of their estimated availability rate, and only four departments and agencies employed them at a rate exceeding that standard. All in all, little has changed over the past six years. The global representation of people with disabilities in the Public Service increased from 2.6 percent to 3.1 percent between 1987 and 1990 but has since receded to 3.0 percent. Between 1991 and 1992, their representation managed to hold steady in most occupational categories but dropped somewhat in Management.

JOINT REVIEWS AND COMPLAINT INVESTIGATIONS

In the absence of changes to employment equity legislation, the Commission has continued to make the most of its own equality mandate to provide some drive to the job equity program. The most effective procedure, in our opinion, is through cooperative joint reviews rather than adversarial complaint investigations.

Reviews are requested by the Commission when the analysis of an employer's statistical report on representation gives reasonable grounds to believe that one or more of the designated groups are represented at a level that is below a fair share of the jobs for which they are qualified. They normally conclude with an agreement on suitable hiring and promotion goals which are monitored for three years.

At the same time, over the last six years, a number of employers have also faced third-party complaints, largely filed by two organizations. In 1993 we continued to work toward resolving as many of these as possible. Unfortunately, as we have observed in the past, the complaints process over-formalizes the exchange of information and slows down the search for productive solutions. While we are clearly obliged by law to accept and act on third-party complaints, our investigators are encouraged to follow as closely as possible the work that is already required of employers under the Employment Equity Act and to look for solutions rather than confrontation.

WHERE THERE'S A WILL

Although the lack of an unambiguous legislative framework has been a constant impediment to employment equity initiatives, we are encouraged by the fact that a number of employers have cooperated with the Commission in reviews or investigations based on their annual employment equity reports. In the course of 1993 employers that had completed reviews with the Commission, or reached settlements on complaints, also began submitting monitoring reports. In addition to presenting reports that were substantial and informative, many of these organizations were able to show considerable improvements in hiring and representation. Where goals were not reached, the Commission is working with the employer to see what additional steps might be taken.

Some employers have done particularly well. The Bank of Montreal, for example, reports that its overall hiring rate for aboriginal people was in the seven percent range for 1993. The Saskatchewan Wheat Pool and its unions have implemented a watershed agreement on the operation of seniority as part of the company's employment equity plan. And the Royal Bank reports that thirty percent of its appointments to upper level management have been women. Such progress is the result of strong commitment and good planning, and it shows very well what can be done when management is fully behind the effort to get on with things.

Unfortunately, a minority of employers has decided instead to challenge the authority of the Commission to follow through on its mandate in this field. Complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs against Air Canada, Canadian Airlines, Canadian Pacific Railways, Greyhound Bus, and Canadian Pacific Express and Transportation were still tied up in court challenges at the end of the year. In a number of other cases, even if employers have stopped short of going to court, they have made investigation a very slow and difficult process.

Since 1988 the Commission has initiated twenty-eight reviews with federal departments and agencies and companies under the Employment Equity Act. When the year began, seven of these had been completed. An additional four reviews were concluded in the course of the year: with the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Imperial Bank of Commerce, Toronto-Dominion Bank and Bank of Nova Scotia. The Commission has now successfully concluded reviews with the six largest banks in Canada. The CBC also agreed this year that the review report might be used as a basis for attempting to resolve five outstanding complaints that affect aboriginal people, persons with disabilities and visible minorities.

The Commission is investigating or has resolved seventy-six complaints, the largest groups of which were filed by the Disabled People for Employment Equity, against nine employers, and the Assembly of Manitoba Chiefs, against eighteen employers covered by the Act and twenty-nine federal departments and agencies. Fourteen other complaints have been filed against particular employers, either by individuals or groups.

The nine Disabled People for Employment Equity complaints have progressed slowly, but four were in active settlement discussions at the end of the year, and only two — against the Bank of Nova Scotia and the Toronto-Dominion Bank — appeared to be making little headway. The start of 1993 also saw two of the complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs against the Departments of National Defence and External Affairs enter formal conciliation proceedings. Progress on finding a resolution was exceedingly slow. By the end of the year some agreement appeared possible but significant differences still remained despite more than a year of discussions. If agreement can be reached in early 1994, this would clear the way for the settlement of eight complaints against federal departments for which investigation reports were concluded in 1993.

Two additional complaints, one brought by the Assembly of Manitoba Chiefs and one brought by a union's women's committee, were resolved when the parties agreed to settlements.



On the whole, although progress has been more than a little uneven, there is some small cause for optimism as we look back over the year, and even more in the light of the new Government's commitment to improving the legislation in this area. Probably the most disappointing feature of this program to date has been the fact that the public sector has failed to lead the way. Given what should have been the Government's commitment to its own legislation, this is surprising to say the least of it. The powers that be have regrettably appeared more preoccupied with pausing long and hard on bureaucratic detail or disputing the Commission's role than with making substantial progress. We hope this will come to an end in the new year.

PAY EQUITY

It has always been uphill work to defend the proposition that women in our society are consistently underpaid, not because of any deficiencies in their work but simply because they are female. At one time it was even thought that by paying men a "family wage" one could justify paying women considerably less for exactly the same work. It was only in the twenties that such a practice finally came to be recognized as

unfair, and later still that the principle of equal pay for equal work finally became a part of Canadian law.

It then took further rounds of international labour legislation and, above all, an unprecedented influx of women workers into the labour market to convince the authorities that differential pay for equal work was not the only problem that needed to be set right. It became increasingly apparent in addition that much of the work that was predominantly done by women had been systematically undervalued in relation to "men's work". As a result, in 1951, the International Labour Organization adopted a Convention, to which Canada became a party in 1972, which states that "each member [country] shall . . . promote and . . . ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value."

Thus, by the time the Human Rights Act came to be enacted in 1977, it was more generally accepted that women had a legitimate expectation that they would be compensated according to the value of their work, and not on the basis of their sex or domestic situation. That principle was clearly written into the Equal Wages section of the Act, according to which

It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

What the Act does not do, however, is provide an effective mechanism for dealing with such discriminatory differences. Instead it leaves it to employees to raise whatever doubts they may have in complaints to the Human Rights Commission. For various reasons, this has proved to be a serious flaw in the legislation, not least because it presupposes that workers will readily be able to find out from their employers just how their work has been classified and evaluated in determining their pay.

Not surprisingly in the circumstances, the equal wages provisions of the Act have largely failed to live up to their billing. For the last six years the Commission has repeatedly asked that the law be changed to remove the need for employees to complain. Instead, we have proposed that employers be obliged to review their own pay systems, in an impartial way, to make sure that any discrepancies between the compensation of male-dominated and female-dominated groups of workers are due to genuine differences in work value and not to the difference of sex. This approach to pay equity is already established in other Canadian jurisdictions, but our efforts to persuade the federal authorities to adopt it have met with no success thus far. As a result, the Commission has been left with only one legal instrument at its

disposal, the authority to investigate complaints, an arrangement that continues to prove confrontational, ineffective and a questionable use of tax-payers' money.

The story we have to tell this year therefore differs hardly at all from the sorry tale we have presented for the last few years. Over that period, a small number of complaints by mostly female groups have brought pay awards to about seventy thousand workers. So far so good. But they represent only a fraction of the complaints that have been lodged with the Commission, and come nowhere near dealing with all the women who have reason to believe that the evaluation of their work has not been neutral and objective. And for the most part changes have come about as a result of a process that has taken several years to bear fruit. For Canadians with any knowledge of human rights issues the pay equity program has become an embarrassing *cul de sac*. And it is likely to remain so as long as legislation does not recognize pay equity as an obligation for employers.

KEEPING SCORE

At least it can be said of 1993 that the Commission had some success in improving its own case management procedures. There were more early settlements, conciliations and demonstrable improvements in the timeliness of investigations. Over all, since 1978, the Commission has resolved about one hundred complaints, sixteen of them this year. Two substantial cases were successfully conciliated, the first involving approximately seven hundred private-sector employees and the second bringing to an end a long-standing entitlement dispute arising from a tribunal order. The others were resolved at the investigative stage, through settlements, or by a Commission decision not to take them any further. Only two cases were still in conciliation or settlement negotiations at the end of 1993. That still left thirty-nine cases unresolved, however, several of them before tribunals or the courts.

TRIBUNALS

When there appears to be a *prima facie* case of wage discrimination and all attempts to achieve a settlement have failed, the Commission has no choice but to submit the issue to a human rights tribunal. There are at present three substantial pay equity tribunals in progress. They involve a total of over seventy thousand workers and have been on the Commission's books for up to eight years.

The Federal Public Service Tribunal began in September, 1991 and has so far held about 170 days of hearings. The Professional Institute of the Public Service of Canada and the Public Service Alliance of Canada are, in effect, challenging a pay decision made in 1990 by the Treasury Board of Canada, and more than sixty-eight thousand public servants

are affected. Unless something radical is done to modify the present process, the Tribunal is likely to continue until late 1994 or early 1995, and a ruling is not expected for at least a year after that. Even then, it may well be appealed.

A Tribunal to hear complaints relating to approximately two thousand clerical jobs in the Canada Post Corporation was appointed in May, 1992 and began its hearings in September of that year. The Tribunal has now heard sixty days of testimony on issues ranging from the socio-economic reasons for wage gaps and the approach used by the Commission in evaluating work to how best to interpret the Equal Wages Guidelines that have been issued under the Act. Hearings are expected to continue throughout 1994 and beyond. Again, the decision will quite possibly be appealed.

Another Tribunal was appointed in May, 1992 to deal with several hundred civilian employees who work in the Non-Public Funds facilities of the Department of National Defence. These include retail services and recreational and other facilities for service personnel and their families. The original complaint was lodged with the Commission in 1987 and progress has been very slow, once again owing to differences of view over the extent of the wage gap, biases in job evaluation and other technical questions. There has been an attempt recently to narrow the issues in dispute and to bring unresolved problems to the Tribunal within the year. We can only hope that this will succeed.

We naturally wish to see recommendations for improving the pay equity provisions of the Human Rights Act carried into law. Whether they are or not, however, we believe that a good case can be made for ensuring that everyone concerned with human rights tribunals that are looking into pay equity cases has a strong background in the subject matter. This might entail providing training for panellists on pay equity and compensation practices generally. With such understanding, it would not be necessary to hear weeks of explanatory testimony with each new case. Panellists would also bring a body of knowledge and precedent to new cases. Revisions along these lines would serve the public interest by allowing tribunals themselves, as well as the Commission, respondents and complainants, to make better use of scarce resources.

BEFORE THE COURTS

Several cases against Air Canada and Canadian Airlines have been referred to the Federal Court by the respondents. The airlines are seeking clarification of the term 'establishment' in the Equal Wages section of the Act. A court date is unlikely before the Spring of 1994, and a decision is not expected for some months after that. The

Government of the Northwest Territories, which is the object of a complaint representing a large number of its employees, is also before the Court seeking to have the Commission ordered not to proceed with the complaint. Taken together, these cases affect approximately twelve thousand employees and have been in the pipeline for up to six years.

IN CONCLUSION

There is no question that differential payments to men and women are in violation of the Human Rights Act. This may not be a popular conclusion, as correcting those inequities can only increase job costs. But it is the law, and this should be particularly apparent to public service employers. We strongly suggest that forthright acceptance of the fact that wage gaps exist and a readiness on all sides to deal with them, within government's well-known financial constraints, is in the end a more responsible procedure than the endless litigation that is becoming the trade-mark of pay equity in the federal jurisdiction.

Nous souhaitons naturellement que les recommandations visant à améliorer les dispositions sur la parité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soient adoptées. Toutefois, que notre souhait se concrétise ou non, nous estimons qu'il serait opportun de demander que toutes les personnes qui œuvrent aux tribunaux des droits de la personne chargés d'instruire les plaintes ayant trait à la parité salariale aient une certaine expertise dans ce domaine. Peut-être faudrait-il pour ce faire dispenser aux membres des tribunaux une formation sur la parité salariale et sur les pratiques de rémunération en général. Forts de ce savoir, les tribunaux n'auraient pas à entendre pendant des semaines des témoignages exposant les détails de chaque nouveau cas. Les membres disposeraient également de tout un bagage de connaissances et de précédents applicables à de nouvelles plaintes. Des révisions dans ce sens serviraient l'intérêt public en permettant aux tribunaux mêmes, ainsi qu'à la Commission, aux mis en cause et aux plaignants, de faire un meilleur usage des maigres ressources disponibles.

DEVANT LES COURS DE JUSTICE

Plusieurs plaintes déposées contre Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont été renvoyées devant la Cour fédérale par les mis en cause. Ces lignes aériennes veulent faire clarifier le terme « établissement » employé dans l'article sur la parité salariale de la Loi. Il est peu probable que la Cour entende ces plaintes avant le printemps de 1994, et l'on peut s'attendre à ce qu'elle mette par la suite quelques mois à se prononcer. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui fait également l'objet d'une plainte déposée au nom d'un grand nombre de ses employés, s'est lui aussi adressé à la Cour. Il demande d'interdire à la Commission de procéder à l'instruction de cette plainte. Globalement, ces plaintes touchent environ douze mille employés et les plus anciennes remontent à six ans.

POUR CLORE

Il ne fait aucun doute que la disparité salariale entre hommes et femmes contrevient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette conclusion ne fait peut-être pas l'affaire de tous, puisque mettre un terme aux iniquités ne peut qu'accroître le coût des emplois. Mais c'est la loi, et si quelque un devrait le savoir, ce sont bien les employeurs de l'administration fédérale. Nous sommes persuadés qu'une franche acceptation de l'existence des écarts salariaux et un empressement d'y mettre un terme de la part de toutes les parties, tout en se pliant aux restrictions budgétaires bien connues du gouvernement, témoigneraient en fin de compte d'un plus grand sens des responsabilités que les litiges sans fin qui sont en passe de devenir la marque de commerce de la parité salariale dans la sphère de compétence fédérale.

Devant un cas prima facie de discrimination salariale et l'échec de toutes les tentatives pour parvenir à un règlement, la Commission n'a d'autre choix que de soumettre la cause à un tribunal des droits de la personne. À l'heure actuelle, trois de ces tribunaux entendent des causes importantes ayant trait à la parité salariale, causes qui concernent au total plus de soixante-dix mille travailleurs et travailleuses et dont les plus anciennes remontent à huit ans.

Le tribunal chargé d'instruire la plainte relative à la parité salariale dans la fonction publique siège depuis septembre 1991 et a tenu jusqu'à présent environ cent soixante-dix jours d'audiences. L'Institut professionnel de la fonction publique et l'Alliance de la fonction publique du Canada contestent en effet une décision rendue en 1990 par le Conseil du Trésor du Canada qui touche plus de soixante-huit mille fonctionnaires. À moins que des mesures radicales soient prises pour modifier le processus en cours, le tribunal siègera vraisemblablement jusqu'à la fin de 1994 ou le début de 1995, et ne devrait rendre sa décision qu'un an plus tard au minimum. Encore là, un appel est toujours possible.

Un tribunal chargé d'instruire des plaintes relatives à quelque deux mille emplois de bureau à la Société canadienne des postes a été constitué en mai 1992 et a commencé à tenir des audiences en septembre de la même année. Il a entendu pendant soixante jours des témoignages portant sur des questions telles que les motifs socio-économiques des écarts salariaux, la méthode d'évaluation du travail utilisée par la Commission et la meilleure façon d'interpréter l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* émise en vertu de la Loi. On prévoit que les audiences se poursuivront tout au long de 1994 et au-delà. Encore dans ce cas, la décision sera possiblement portée en appel.

Un autre tribunal a également été constitué en mai 1992. Il est chargé de la plainte de plusieurs centaines d'employés civils qui travaillent dans les locaux des Fonds non publics du ministère de la Défense nationale. Ceux-ci comprennent des services de vente au détail ainsi que des installations de loisirs et autres pour les membres du personnel et leur famille. La Commission a reçu cette plainte en 1987, mais les progrès ont été très lents, en raison encore une fois des divergences de vue quant à l'ampleur de l'écart salarial, à la partialité dans l'évaluation des fonctions et à d'autres questions d'ordre technique. Récemment, on a tenté de restreindre les questions en litige et de faire en sorte que les problèmes non réglés soient soumis à un tribunal pendant l'année. Il reste uniquement à espérer que cette démarche sera couronnée de succès.

systèmes de rémunération pour s'assurer que tout écart entre la rémunération des groupes à prédominance masculine et celle des groupes à prédominance féminine repose sur de véritables différences dans la valeur des fonctions, et non pas sur la différence de sexe. Certaines provinces canadiennes utilisent déjà cette approche relativement à la parité salariale, mais jusqu'à présent, tous nos efforts pour persuader les autorités fédérales de l'adopter sont restés vains. Il s'ensuit que la Commission n'a à sa disposition qu'un seul instrument juridique, le pouvoir d'enquêter sur les plaintes, un arrangement qui demeure fondé sur la confrontation, s'avère inefficace et constitue une utilisation contestable de l'argent des contribuables.

Les faits que nous avons à rapporter cette année ressemblent donc fort aux tristes propos que nous tenons depuis quelques années. Pendant la période visée, une poignée de plaintes déposées par des groupes majoritairement féminins ont permis à quelque soixante-dix mille travailleurs et travailleuses de bénéficier de hausses de salaire. Voilà qui est fort bien. Toutefois, ces plaintes ne représentaient qu'une fraction de toutes celles qui ont été déposées auprès de la Commission et elles sont bien loin de régler le cas de toutes les femmes qui ont des raisons de croire que l'évaluation de leurs fonctions a manqué d'objectivité et de neutralité. De plus, ces changements constituent l'aboutissement d'un processus qui a mis plusieurs années à porter fruits. Pour les Canadiens un tant soit peu au courant des questions de droits de la personne, le programme de parité salariale est devenu une impasse des plus gênantes. Et l'on peut penser qu'il en sera ainsi tant et aussi longtemps que les employeurs ne seront pas tenus par la Loi de pratiquer la parité salariale.

BILAN

L'année 1993 n'aura tout de même pas été totalement infructueuse, car la Commission a réussi dans une certaine mesure à améliorer son propre processus d'examen des plaintes. Il y a eu davantage de règlements rapides et de conciliations, et le temps requis pour mener les enquêtes a été sensiblement raccourci. Dans l'ensemble, depuis 1978, la Commission a réglé une centaine de plaintes, dont seize cette année. La conciliation a permis de régler deux causes importantes, dont la première concernait quelque sept cents employés du secteur privé ; la deuxième a pour sa part mis fin à un conflit de longue date au sujet des sommes recevables qui découlait d'une ordonnance du tribunal. Les autres plaintes ont été réglées, soit à l'étape de l'enquête, soit par une décision de la Commission de ne pas les poursuivre. À la fin de l'année, deux plaintes seulement étaient encore à l'étape de la conciliation ou de la négociation d'un règlement. Cependant, il restait toujours trente-neuf plaintes à régler, dont plusieurs se trouvaient devant des tribunaux des droits de la personne et des cours de justice.

paie beaucoup moins les femmes faisant exactement le même travail. C'est uniquement pendant les années vingt qu'on a reconnu le caractère injuste de cette pratique et, plus tard encore, que le principe de l'égalité de rémunération égale pour des fonctions égales a enfin été intégré aux lois canadiennes.

Puis, l'adoption de plusieurs lois internationales sur le travail et, surtout, un afflux sans précédent de travailleuses sur le marché du travail, ont fini par convaincre les autorités que l'inégalité de rémunération pour des fonctions égales ne constituait que l'un des problèmes à régler. En outre, il est apparu de plus en plus clairement qu'une bonne partie du travail accompli majoritairement par des femmes avait été systématiquement sous-évalué par rapport au « travail des hommes ». Ce constat a amené l'Organisation internationale du Travail à adopter, en 1951, une Convention à laquelle le Canada a adhéré en 1972, et qui stipule que chaque pays membre « devra . . . encourager et . . . assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. »

En 1977, lorsque la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été adoptée, il était plus généralement admis que les femmes puissent légitimement s'attendre à recevoir une rémunération fondée sur la valeur de leur travail plutôt que sur leur sexe ou leur situation familiale. Le principe fut donc énoncé clairement dans l'article sur l'égalité de rémunération de la Loi, lequel porte ce qui suit :

Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

La Loi ne prévoit toutefois pas de mécanisme efficace pour régler ces actes discriminatoires. Elle laisse plutôt aux employées le soin de soulever tout doute qu'elles pourraient entretenir à ce sujet en portant plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Cette méthode s'est avérée une grave lacune de la législation, entre autres parce qu'elle présuppose que les travailleuses pourront facilement apprendre de leurs employeurs comment au juste leurs fonctions ont été classifiées et évaluées afin d'établir leur taux de rémunération.

Il n'est pas étonnant dans ces circonstances que les dispositions législatives sur la parité salariale n'aient pas donné, et de loin, les résultats escomptés. Depuis six ans, la Commission ne cesse de demander que la Loi soit modifiée de manière que les employées ne soient plus tenues de porter plainte. À la place, nous avons proposé que les employeurs soient obligés de revoir avec impartialité leurs propres

LA PARITÉ SALARIALE

Que les femmes dans notre société sont systématiquement sous-payées, non pas parce que leur travail laisse à désirer, mais simplement parce qu'elles sont des femmes, voilà une thèse qu'il a toujours été difficile de défendre. À une certaine époque, on croyait même que le fait de verser aux hommes un salaire de « soutien de famille » pouvait justifier qu'on

Dans l'ensemble, si la situation a progressé pour ainsi dire en dents de scie, il y a tout lieu de conserver un certain optimisme lorsqu'on évoque l'année écoulée. De plus, l'engagement qu'a pris le nouveau gouvernement d'améliorer les dispositions législatives concernant l'équité en matière d'emploi permet d'envisager l'avenir avec confiance. Le fait que le secteur public n'ait pas su montrer la voie à suivre constitue sans doute jusqu'à présent le constat le plus décevant de ce programme. Si l'on songe à l'engagement dont le gouvernement aurait dû faire preuve face à sa propre législation, la chose est pour le moins étonnante. Les autorités constituées ont malheureusement semblé plus enclines à s'appesantir sur les détails bureaucratiques ou à contester le rôle de la Commission qu'à faire avancer les choses. Nous osons espérer qu'elles changeront d'attitude pendant la prochaine année.

Les neuf plaintes déposées par Disabled People for Employment Equity ont progressé lentement, mais dans quatre d'entre elles, les négociations en vue d'un règlement allaient bon train à la fin de l'année, et deux seulement — contre la Banque de Nouvelle-Ecosse et la Banque Toronto-Dominion, semblaient piétiner. Au début de 1993, deux des plaintes de l'Assemblée des chefs du Manitoba visant les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures ont été soumises officiellement à un conciliateur. La recherche d'un règlement s'est avérée d'une lenteur excessive. À la fin de l'année, il semblait qu'on puisse s'entendre, mais des divergences appréciables séparaient encore les parties, et ce même après plus d'un an de pourparlers. La conclusion d'une entente dans les premiers mois de 1994 ouvrirait la voie au règlement de huit plaintes contre des ministères fédéraux au sujet desquelles les rapports d'enquête ont été terminés en 1993.

Enfin, deux plaintes, dont une qui émanait de l'Assemblée des chefs du Manitoba, et l'autre du comité féminin d'un syndicat, ont été résolues, les parties s'étant entendues sur des règlements.

et l'Assemblée des chefs du Manitoba (contre dix-huit employeurs assujettis à la Loi et vingt-neuf ministères et organismes). Quatorze autres plaintes ont été déposées contre certains employeurs par des individus ou des groupes.

concernant l'équité en matière d'emploi. Au cours de l'année 1993, règlements au sujet de plaintes ont commencé à déposer des rapports de suivi. En plus de soumettre des rapports étouffés et instructifs, bon nombre d'entre eux ont également été en mesure de signaler des améliorations appréciables au chapitre du recrutement et de la représentation. Quant aux employeurs qui n'ont pas atteint leurs objectifs, la Commission examine avec leur collaboration les mesures additionnelles qui pourraient être prises.

Certains employeurs ont obtenu des résultats particulièrement remarquables. La Banque de Montréal, par exemple, rapporte pour 1993 un taux de recrutement des autochtones de l'ordre de 7 p. 100. La Saskatchewan Wheat Pool et ses syndicats ont mis en application une entente décisive sur le mécanisme d'ancienneté dans le cadre du plan d'équité en matière d'emploi de l'entrepris. La Banque Royale, pour sa part, signale avoir accordé à des femmes 30 p. 100 des nominations à des postes de la haute direction. De tels progrès dénotent une solide détermination et une bonne planification et témoignent avec éloquence de ce qui peut être accompli lorsque les gestionnaires mettent l'épaule à la roue.

Malheureusement, une poignée d'employeurs ont décidé de contester la compétence de la Commission d'exercer pleinement son mandat dans ce domaine. À la fin de l'année, les plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba contre Air Canada, les Lignes aériennes Canadien International, Canadien Pacifique Ltée, Greyhound Bus Lines et Canadien Pacifique Express et Transport étaient toujours embourbées dans des contestations judiciaires. Dans d'autres cas, même si les employeurs ne se sont pas adressés aux tribunaux, ils ont considérablement ralenti et compliqué les enquêtes.

Depuis 1988, la Commission a entrepris au total vingt-huit examens avec des ministères et organismes fédéraux et des sociétés visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Au début de l'année, sept avaient été menés à terme. Quatre autres, soit ceux auxquels prenaient part la Société Radio-Canada, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque Toronto-Dominion et la Banque de Nouvelle-Ecosse, ont pris fin pendant l'année. La Commission a maintenant mené à terme des examens avec six des plus importantes banques canadiennes. La Société Radio-Canada a également convenu cette année que le rapport d'examen pourrait servir de base à une tentative de règlement de cinq plaintes en suspens concernant des autochtones, des personnes handicapées et des membres de minorités visibles.

Soixante-seize plaintes font l'objet d'une enquête ou d'un règlement de la part de la Commission. La plupart émanent de deux organismes : Disabled People for Employment Equity (contre neuf employeurs)

La représentation globale des personnes handicapées dans l'administration fédérale était encore de beaucoup inférieure au taux estimatif de disponibilité, lequel n'a été dépassé que dans quatre ministères et organismes. Tout compte fait, la situation des personnes handicapées ne s'est guère améliorée au cours des six dernières années. Globalement, leur présence dans la fonction publique a grimpé de 2,6 à 3,1 p. 100 entre 1987 et 1990, pour redescendre ensuite à 3 p. 100. Entre 1991 et 1992, leur taux de représentation est demeuré stable dans la plupart des catégories professionnelles, à l'exception de celle de la « Gestion », où elle a légèrement fléchi.

EXAMENS CONJOINTS ET ENQUÊTES RELATIVES AUX PLAINTES

En l'absence de changements à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission a continué à tirer le maximum de son mandat en matière d'égalité afin de faire avancer le programme d'équité en matière d'emploi. Nous sommes d'avis que les examens conjoints sont plus efficaces, car ils reposent sur la coopération, plutôt que le mécanisme de la plainte, axé sur la confrontation.

La Commission propose la tenue d'un examen lorsque l'analyse du rapport statistique d'un employeur sur la représentation fournit des motifs raisonnables de croire qu'un ou plusieurs groupes désignés se trouvent sous-représentés à un niveau tel qu'ils n'obtiennent pas leur juste part des emplois pour lesquels ils sont qualifiés. Ces examens aboutissent normalement à la conclusion d'une entente sur des objectifs acceptables de recrutement et d'avancement dont l'application est suivie pendant une période de trois ans.

Parallèlement, au cours des six dernières années, un certain nombre d'employeurs ont également fait l'objet de plaintes de tierces parties, déposées pour la plupart par deux organisations. En 1993, nous nous sommes à nouveau employés à résoudre le plus grand nombre possible de ces plaintes. Malheureusement, comme nous l'avons déjà observé par le passé, le mécanisme des plaintes formalise à l'excès l'échange d'information et ralentit la recherche de solutions productives. Bien que la Loi nous oblige clairement à accepter et à traiter les plaintes de tierces parties, nous incitons nos enquêteurs à suivre d'aussi près que possible l'évolution du travail déjà requis des employeurs en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et à rechercher des solutions plutôt que la confrontation.

VOULOIR C'EST POUVOIR

Même si l'absence d'un cadre législatif précis a constamment entravé les initiatives d'équité en matière d'emploi, nous jugeons encourageant le fait que des employeurs aient coopéré avec la Commission à des examens ou à des enquêtes fondés sur leurs rapports annuels

assujéti à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Malgré ces pertes, le nombre d'employés appartenant aux minorités visibles a augmenté d'environ 11 000, ce qui constitue sans doute le plus grand progrès attribuable, du moins en partie, à la Loi et au changement d'attitude des employeurs. En 1992, le salaire des hommes faisant partie d'une minorité visible correspondait à 94 p. 100 environ du salaire moyen versé aux employés de sexe masculin en général. Dans le cas des femmes appartenant à ce groupe, la proportion était d'un peu plus de 71 p. 100 du salaire masculin moyen — pourcentage très légèrement inférieur à celui de l'ensemble des femmes.

La représentation des membres des minorités visibles dans les ministères et organismes fédéraux en 1992 a été beaucoup moins encourageante. À 3,7 p. 100, elle fait piètre figure comparativement aux 7,9 p. 100 observés dans les organismes privés et les sociétés de la Couronne assujéties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Par branche d'activité, c'est dans la catégorie « Scientifique et Professionnel » que les minorités visibles ont enregistré leur plus forte croissance, progressant de 6,7 p. 100 en 1987 à 8,2 p. 100 en 1992. Dans la catégorie « Gestion », la proportion est passée de 1,6 à 2,4 p. 100, chiffre de beaucoup inférieur au taux de disponibilité d'environ 6,6 p. 100 établi en 1991 pour les postes de cadre supérieur. Les écarts persistants dans la fonction publique peuvent être attribuables en partie aux restrictions de l'embauche, mais cette explication ne représente pas en soi une justification satisfaisante. La disparité s'explique encore plus mal si l'on considère les engagements du gouvernement à l'égard de sa propre politique d'équité en matière d'emploi et les dispositions législatives connexes.

Les personnes handicapées

De prime abord, le nombre de personnes handicapées occupant des emplois visés par la Loi s'est accru de plus de 60 p. 100 entre 1987 et 1992. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que la situation s'est beaucoup améliorée : une bonne partie de cette augmentation semble en effet découler d'un plus grand recours à l'auto-identification et de l'utilisation, par certains employeurs, de définitions de la déficience plus larges que celles prescrites sous le régime de la Loi. Quoi qu'il en soit, la représentation des personnes handicapées s'est maintenue à 2,5 p. 100 seulement en 1992, un chiffre bien en-deçà du taux de disponibilité de 5,4 p. 100 établi dans l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de 1986 et de celui de 6,5 p. 100 fixé en 1991. Sur le plan salarial, la rémunération des hommes ayant une déficience était pratiquement identique à celle de l'ensemble des travailleurs de sexe masculin, tandis que les femmes handicapées touchaient 71 p. 100 du salaire masculin moyen, contre 74 p. 100 environ pour l'ensemble des femmes.

dernières années dans les catégories des cadres intermédiaires, des professionnels et des techniciens, mais les Canadiens autochtones étaient encore plus susceptibles que les autres de se retrouver dans les emplois peu spécialisés. Le salaire des employés autochtones de sexe masculin correspondait à 87 p. 100 du salaire estimatif moyen des hommes en général, mais la situation des femmes autochtones était bien pire. En effet, même si elles occupaient des postes similaires à ceux de toutes les femmes exerçant un emploi visé par la Loi, pour l'ensemble des femmes, elles gagnaient les salaires les plus bas et ne touchaient que 66 p. 100 du salaire moyen des hommes.

La représentation des autochtones dans les ministères et organismes fédéraux ne s'est pas améliorée en 1992, restant à 2 p. 100. Depuis six ans, la proportion des emplois occupés par les autochtones au sein de la fonction publique n'a pratiquement pas bougé. Les niveaux pour certaines catégories professionnelles ont, soit connu une très légère augmentation depuis 1987, soit, dans le cas de la catégorie « Scientifique et Professionnel », accusé une diminution. Il convient aussi de rappeler que le taux élevé de représentation des autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (18,6 p. 100 en 1992) gonfle systématiquement le pourcentage global de leur présence au sein de l'administration fédérale.

Les minorités visibles

Le nouveau taux de disponibilité des membres des minorités visibles (9,1 p. 100) est considérablement plus élevé que celui de 1986 (6,3 p. 100). Les membres des minorités visibles faisant partie de la main-d'œuvre assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont vu leur représentation passer de 5 p. 100 en 1987 à 7,9 p. 100 en 1992. Cependant, ce pourcentage global masque le fait que c'est uniquement dans le secteur bancaire que leur représentation dépassait leur disponibilité ; dans le secteur des communications, celui des transports et celui appelé « Autre », les pourcentages s'établissaient respectivement à 6,7, 4,2 et 5,5 p. 100.

Il reste que la représentation globale des minorités visibles a sans contredit connu une nette amélioration dans les quatre branches d'activité au cours de la période de six ans. Leur forte présence dans le secteur bancaire (13,2 p. 100) contribue aussi à expliquer leur concentration dans les emplois de bureau et leur sous-représentation aux postes de col bleu. Quant à la représentation de ce groupe aux postes de gestion de niveau supérieur, elle est passée au cours des cinq premières années de 2,1 à 2,9 p. 100, pour redescendre légèrement, soit à 2,8 p. 100, en 1992. La présence des minorités visibles dans les postes de gestion de niveau intermédiaire s'est aussi intensifiée (de 4,4 à 6,7 p. 100). Entre 1987 et 1992, les embauches et les cessations d'emploi ont entraîné la disparition de quelque 16 000 postes au sein de l'effectif

femmes aux plus hauts échelons si nous voulons que ces dernières soient représentées équitablement au haut de l'échelle d'ici le tournant du siècle. Du côté des « professionnels », on note aussi des progrès modestes. Des gains minimes ont été enregistrés chez les cols bleus, mais la représentation des femmes y demeure quand même sous la barre des 6 p. 100.

Les points marqués par les femmes dans le domaine professionnel se sont traduits par une amélioration générale de leur revenu relatif. Néanmoins, puisque plusieurs femmes occupent toujours des postes peu rémunérés, l'écart salarial persiste toujours. En 1992, le salaire des femmes faisant partie de la main-d'œuvre à temps plein visée par la Loi correspondait à 74 p. 100 du salaire estimatif des hommes, soit un peu plus que la proportion pour les femmes au sein de l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne qui est à 72 p. 100 du salaire des hommes. Le rapport varie toutefois considérablement selon la branche d'activité ; d'un maximum de 81,2 p. 100 dans les communications, on dégringole à 58,9 p. 100 dans le secteur bancaire. Comme près de la moitié des femmes visées par la Loi travaillent dans des banques, il est évident que l'écart salarial est bien loin d'être sur le point de disparaître.

Au sein des ministères et organismes fédéraux, la représentation globale des femmes s'est également accrue, passant de 42,4 p. 100 en 1987 à 46,5 p. 100 en 1992. Elle a dépassé le taux de disponibilité des femmes établi par suite du recensement de 1986 en 1990, 1991 et 1992, et elle est maintenant conforme à la disponibilité estimée dans le recensement de 1991. Si des progrès ont été réalisés dans tous les secteurs, c'est dans la catégorie de la « Gestion » qu'ils ont été le plus marqués, la représentation féminine y étant passée de 10,6 p. 100 en 1987, à 17,1 p. 100 en 1992, ainsi que dans la catégorie « Administration et Service extérieur », où la présence des femmes est passée de 37,3 p. 100 à 46,8 p. 100 au cours de cette même période. La représentation des femmes n'a toutefois que très légèrement augmenté dans les catégories « Exploitation » et « Scientifique et Professionnel », passant de 12,9 et 24,5 p. 100 en 1987 à 14 et 28,5 p. 100 respectivement en 1992.

Les autochtones

Bien que le nombre total d'autochtones exerçant un emploi visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se soit accru de 57 p. 100 en six ans, ceux-ci ne représentaient en 1992 que 1 p. 100 de la main-d'œuvre. C'est trop peu, si l'on tient compte du fait que 2,1 p. 100 de tous les travailleurs étaient autochtones d'après le recensement de 1986, et 3 p. 100 d'après celui de 1991. Par contre, il y a eu une certaine amélioration dans chacune des branches d'activité faisant l'objet de vérifications en vertu de la Loi ; la proportion d'autochtones parmi les personnes recrutées a plus que triplé, passant d'un dérisoire 0,5 p. 100 en 1987 à 1,8 p. 100. On observe aussi des progrès au cours des six

données sur la disponibilité recueillies en 1991 auront entre autres pour effet d'aviver notre conscience de la sous-représentation continue des groupes les plus vulnérables de notre société.

Il y a maintenant six ans que les employeurs soumettent des rapports en vertu de la Loi fédérale, rapports qui nous permettent de suivre la progression statistique de l'équité en matière d'emploi pour un effectif de quelque 605 000 postes. Par ailleurs, les rapports présentés au Conseil du Trésor par des ministères et organismes fédéraux ont fourni des données similaires sur environ 235 000 postes, pour la même période. On parle de près de 10 p. 100 du marché du travail canadien, soit un segment assez important pour broser un tableau fiable de la situation des groupes désignés par la Loi au regard de l'emploi. On constate avec plaisir que la représentation globale des quatre groupes s'est améliorée depuis 1987. Par contre, bon nombre des écarts observés au départ subsistent, et la situation de tous les groupes n'a pas progressé également.

Les femmes

La représentation des femmes parmi les travailleurs visés par la Loi est passée de 41,1 p. 100 en 1987 à 44,7 p. 100 en 1992, pour se situer légèrement au-dessous du taux de disponibilité dans la main-d'œuvre, lequel s'établit à 45,9 p. 100. Entre 1991 et 1992, la présence féminine a augmenté dans tous les secteurs, sauf les communications. Dans la branche d'activité appelée « Autre », les femmes ne représentaient que 26,6 p. 100 de l'effectif; dans les transports, la proportion était encore plus faible, et n'atteignait que 20 p. 100. À l'autre extrême, les femmes étaient très fortement représentées dans le secteur des banques (76,3 p. 100), ce qui s'explique en grande partie par la prédominance des femmes dans les emplois de bureau. On a également constaté que les femmes occupaient dans ce secteur une proportion appréciable, et en général supérieure à leur taux de disponibilité, de postes de professionnels et de cadres intermédiaires. Dans le secteur des communications, la proportion de femmes a atteint 41,2 p. 100 en 1991 et a légèrement chuté depuis.

La répartition du travail entre hommes et femmes a également continué d'évoluer. En 1987, 70 p. 100 de toutes les femmes occupaient des emplois de bureau. Six ans plus tard, la proportion était tombée autour de 65 p. 100. Les gains réalisés par les femmes dans la catégorie des postes intermédiaires constituent également un pas dans la bonne direction; de 33,2 p. 100 en 1987, leur représentation est passée à 41,8 p. 100 en 1992. La présence des femmes parmi les cadres supérieurs a presque doublé entre 1987 et 1992, grimpaient de 4,8 à 9,3 p. 100. Cette proportion est encore bien loin, cependant, du taux de disponibilité actuel, qui se situe à 25 p. 100. Les employeurs devront examiner avec un regard critique leurs méthodes de recrutement et de promotion des

Bien que la Loi n'ait pas été modifiée en 1993, au moins un fait nouveau mérite d'être signalé. En juin, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de rendre l'équité en matière d'emploi obligatoire dans la fonction publique. Cette mesure facilitera très certainement la poursuite de cet objectif. Nous persistons néanmoins à croire qu'il ne convient pas d'instituer deux systèmes différents pour le secteur public et le secteur privé. Tous deux devraient être tenus de satisfaire aux mêmes critères et de rendre compte des mesures prises pour y satisfaire ; et tous deux devraient également être soumis à un organisme de contrôle *indépendant* autorisé à évaluer le respect de la loi. Autrement, on pourrait croire que le Conseil du Trésor, qui est lui-même le principal employeur au nom du gouvernement fédéral, supervise sa propre performance, ce qu'aucun observateur objectif ne peut juger compatible avec une application rigoureuse de la Loi.

SIX ANNÉES DE STATISTIQUES

La publication, cette année, des données du recensement de 1991 et du suivi de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA), a jeté un nouvel éclairage sur la progression de l'équité en matière d'emploi dans la sphère fédérale. Il ressort des données du recensement que les estimations de la disponibilité pour les quatre groupes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont enregistré des hausses appréciables depuis 1986.

- La disponibilité globale des femmes est passée de 44 p. 100 en 1986 à 45,9 p. 100 en 1991 ;
- la proportion de la main-d'œuvre canadienne représentée par les membres des minorités visibles a également augmenté pour atteindre 9,1 p. 100 en 1991, comparativement à 6,3 p. 100 au moment du recensement précédent ;
- on constate en outre une hausse appréciable — soit de 5,4 à 6,5 p. 100 — du nombre de travailleurs en général ayant rapporté une déficience qui, selon eux, limite leurs perspectives d'emploi ;
- enfin, la disponibilité des autochtones a connu une hausse considérable pendant les cinq années visées, passant de 2,1 à 3 p. 100.

Deux facteurs semblent être à l'origine de ces hausses. D'une part, la composition de la main-d'œuvre subit des transformations réelles et profondes. En même temps, il semble que nous pouvons maintenant rapporter et analyser avec plus de détails et de précision les proportions de Canadiens et Canadiennes de diverses catégories qui sont disponibles pour travailler. Quoi qu'il en soit, à très court terme, les

responsables. Il faut aussi pointer du doigt les lacunes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'absence de mesures claires de la part du gouvernement pour les corriger.

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Beaucoup s'attendaient, en 1993, à ce que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* soit modifiée. En mai 1992, le comité parlementaire constitué pour examiner la Loi avait recommandé plusieurs modifications d'envergure, propres à assurer une application plus uniforme et plus active de la Loi. À la fin de 1992, cependant, le gouvernement n'avait toujours pas produit de réponse officielle, et il tardait toujours à la faire à la veille des élections fédérales d'octobre 1993. Il s'ensuit que deux ans après le début des réunions du comité parlementaire, on n'a pas encore terminé de définir le processus qui permettra de cerner de façon rationnelle les écarts en analysant les données sur les emplois et en faisant des enquêtes sur les pratiques connexes. Ni la Commission, ni aucun autre organisme indépendant n'a encore été investi du pouvoir requis pour mener une enquête et exiger la production des renseignements nécessaires pour évaluer ces lacunes. À défaut d'un texte législatif très précis pour assurer l'exécution uniforme de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, il est plus que probable que la situation continuera à traîner et que des contestations judiciaires laborieuses retarderont encore toute action efficace.

La Commission maintient les recommandations qu'elle a faites au Comité parlementaire, soit essentiellement :

- les ministères fédéraux devraient être visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour que les employeurs des secteurs public et privé soient traités sur un pied d'égalité ;

- les employeurs devraient utiliser des définitions uniformes et des instruments de mesure normalisés au moment de recueillir des données sur la composition de leurs effectifs ;

- il y aurait lieu de donner clairement à un organisme indépendant le mandat de vérifier les données fournies par les employeurs et de prendre connaissance de leurs analyses et de leurs plans.

Dans le document d'orientation qu'il a publié au début de la campagne électorale, le nouveau gouvernement a affirmé qu'il modifierait la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, afin que la fonction publique et les organismes fédéraux y soient assujettis, et qu'il conférerait à la Commission canadienne des droits de la personne le pouvoir d'entreprendre des enquêtes sur les questions liées à l'équité en matière d'emploi. Nous espérons qu'il concrétisera rapidement ces engagements.

Pour certains observateurs, un fil plutôt ténu relie les droits de la personne et l'équité en matière d'emploi. Pourtant, ce lien ne saurait être plus évident. Ainsi, l'objectif prescrit dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est de faire en sorte que tous les individus aient le droit, « dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement. » Or, s'il est un domaine bien terre à terre où l'égalité est importante, c'est bien celui de se trouver un emploi. Depuis très longtemps, en effet, certaines personnes sont plus « égales » que d'autres ; les programmes d'équité en matière d'emploi ne visent qu'à remettre de l'ordre dans la situation, non pas au moyen de contingents rigides, mais par la recherche d'un meilleur équilibre entre la disponibilité de divers groupes et leur accès réel au marché du travail. Ainsi donc, les dispositions législatives sur l'équité en matière d'emploi ont pour but de fournir aux Canadiens et Canadiennes, ainsi qu'aux organismes de protection des droits de la personne, les outils essentiels pour déceler et corriger les anomalies au niveau des chances d'emploi.

Depuis 1986, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* permet à la Commission de superviser, bien que sur une très vaste échelle, comment les employeurs relevant de la compétence fédérale s'acquittent de leur obligation d'assurer des chances égales d'emploi à tous les Canadiens et Canadiennes. En 1987, le premier rapport complet sur la composition de la main-d'œuvre dans la sphère de compétence fédérale faisait ressortir un manque d'équité généralisé dans la répartition des femmes, des autochtones, des membres des minorités visibles et des personnes handicapées parmi les différents emplois répertoriés. À l'époque, aucun de ces groupes n'était représenté dans la main-d'œuvre soumise à la réglementation fédérale à un taux correspondant aux estimations de sa disponibilité dans la main-d'œuvre externe établies par Statistique Canada en 1986. Au cours des six dernières années, la Commission s'est employée, dans les limites de son mandat, et avec la collaboration des employeurs, à cerner et à éliminer les inégalités à la source et à remédier à leurs effets en instaurant des plans d'équité en matière d'emploi.

Il serait très agréable de pouvoir rapporter que les six premières années d'application de la Loi ont abouti à un revirement complet de la situation pour les travailleurs et travailleuses canadiens. Cependant, l'analyse des rapports de 1992 révèle même que les progrès dans de nombreux secteurs ont été lents, voire même négligeables pour deux des quatre groupes désignés par la Loi. Le faible taux de croissance économique et les pertes d'emploi qui en ont découlé, particulièrement dans les branches d'activité relevant du fédéral, ont très certainement contribué à cet état de choses, mais ils ne sont pas les seuls

Le présent rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, sur disquette informatique et en braille pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

ISBN 0-662-60314-1

N° de cat. HR1-1993/1

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1994

L'ÉQUITÉ
AU
TRAVAIL
